

# Erdbebenversicherung in Japan

Mitsuo SAKAGUCHI

## I. Einleitung

Es gibt weltweit im wesentlichen zwei große Erdbebenzonen, und zwar den pazifischen Ring und eine Zone, die sich von Europa nach Asien erstreckt. Japan, welches in der Erdbebenzone des pazifischen Ringes liegt, nimmt innerhalb der von Erdbeben betroffenen Länder eine herausragende Stellung ein, da die hier bei Erdbeben freiwerdende Energie etwa 10 % der weltweiten Erdbebenaktivität ausmacht. Erdbeben sind unter den zahlreichen Naturkatastrophen besonders gefürchtet, da sie sich weder vorhersagen noch bändigen lassen. Wie sehr Japaner Erdbeben fürchten, zeigt auch eine Redewendung, welche die bedrohlichsten Dinge in nachstehender Reihenfolge angibt: Erdbeben, Gewitter, Feuer und der eigene Vater. Durch die stark erhöhte Bevölkerungsdichte in den Städten und Verwendung von Erdöl hat besonders die Gefahr von (durch Erdbeben verursachten) Bränden zugenommen.

Am 17. Januar 1995 um 5.46 Ortszeit wurde die Region um Kobe von einem Erdbeben der Stärke 7,2 erschüttert. Dieses als " Hanshindaishinsai " in die Geschichte eingegangene Erdbeben hatte nicht nur für Japan sondern auch weltweit große Bedeutung, da hier eine moderne Großstadt unmittelbar betroffen war. Für Japaner war vor allem schockierend, daß Abschnitte der Autobahnen und der Sanyo Shinkansenlinie, welche auf der ganzen Welt als besonders erdbebensicher galten, erbarmungslos zusammenbrachen. Bei diesem Beben kamen etwa 5.400 Menschen um, und die Zahl der vollständig oder teilweise zerstörten Gebäude lag bei rund 160.000 (Stand vom 16.2.1995).

Die Schäden beliefen sich auf 5,8 Billionen Yen (ca. DM 80 Milliarden), wobei die Zahlungen der Erdbebenversicherung nur 600 Milliarden Yen (ca. DM 840 Millionen) betrugen.

Aus Anlaß dieses Erdbebens konnte in Japan ein verstärktes Interesse an der Erdbebenversicherung festgestellt werden.

Im folgenden möchte der Verfasser die Entstehungsgeschichte der Erdbebenversicherung in Japan skizzieren, das gegenwärtige System erklären und auf einige Schwachstellen aufmerksam machen.

## **II. Forschungen zur Einführung einer Erdbebenversicherung in Japan — ein geschichtlicher Überblick**

### **1. Der Zeitraum vor 1964**

a) Um das Jahr 1875 kam der deutsche Politikwissenschaftler Paul Mayet (1846–1920) auf Empfehlung von Takayoshi KIDO, der sich damals in Europa aufhielt, nach Japan. Mayet war zwar ursprünglich als Deutsch – und Lateinlehrer an der Medizinischen Hochschule Tokyo engagiert worden, wurde später jedoch unter anderem zum Berater des Finanzministeriums und des Ministeriums für Landwirtschaft und Handel.

In der Meiji-Periode (1868–1911) hielten sich in Japan etwa 400 Lehrer und Wissenschaftler aus Europa und Amerika auf; unter ihnen leistete Mayet einen maßgeblichen Beitrag zur kulturellen Entwicklung Japans. Er sah die durch Feuer, Erdbeben, Sturm, Hochwasser und Krieg hervorgerufenen Schäden und veröffentlichte 1878 eine Schrift zur Hausversicherung in Japan; darin schlug er die Einführung eines Versicherungssystems vor, welches der öffentlichen Versicherung in Deutschland glich.

Der damalige japanische Finanzminister Shigenobu OHKUMA (1838–1922), der mit den Vorschlägen Mayets sympathisierte, ließ 1879 innerhalb des Finanzministeriums eine Abteilung einrichten, welche die Einführung einer

Feuerversicherung prüfte, und berief Paul Mayet als Berater. Im Jahre 1881 wurde ein Gesetzesentwurf zur Einführung einer staatlichen Feuerversicherung vorgelegt, der jedoch nicht verabschiedet wurde, da die Meinung vorherrschte, eine Versicherung müsse ein privat geführtes Unternehmen sein. Doch der Gesetzesentwurf von Paul Mayet gab den Anstoß dafür, daß 1887 die Tokyo – Feuerversicherung (die jetzige Yasuda – Feuerversicherung) als erste Feuerversicherung Japans gegründet wurde. Somit war es also Paul Mayet, der die Idee einer Versicherung, die auch Erdbeben einschloß, in Japan einführte.

b) Am 1. September 1923 ereignete sich um 17 Uhr Ortzeit das Große Kanto – Erdbeben. Dieses Beben hatte eine Schwingungsbreite von 14–20 cm und die von ihm ausgelöste Flutwelle erreichte eine Höhe von 12 m. Die Zahl der Toten und Vermißten lag bei etwa 142.000. Ungefähr 254.000 Häuser brachen zusammen, und weitere 447.000 Gebäude wurden durch die von dem Beben verursachten Brände zerstört. Dieses Erdbeben war Anlaß dafür, daß erneut über eine Erdbebenversicherung debattiert wurde. Die Regierung ließ zwar die Einführung einer staatlichen Versicherung prüfen, doch zur Aufstellung eines Gesetzesentwurfes kam es nicht. In den Folgejahren ereigneten sich in Japan gleich mehrere größere Erdbeben, und zwar am 7.3.1927 in Kitatango, am 26.11.1930 in Kitaizu sowie am 3.3.1933 die durch das Sanriku – Beben ausgelöste Flutwelle. Die Regierung nahm nun endlich die Etablierung einer Erdbebenversicherung in Angriff, und das Ministerium für Industrie und Handel legte 1934 ein entsprechendes Programm vor. Der wesentliche Punkt bestand darin, daß es sich um eine staatliche Erdbebenversicherung handeln sollte, die gezwungenermaßen der Feuerversicherung angeschlossen war. Dieser Gesetzesentwurf wurde dem Parlament aber nicht vorgelegt, da sich die damalige Versicherungswelt gegen eine zwangsweise Angliederung einer Erdbebenversicherung an die (bereits bestehende) Feuerversicherung sträubte.

c) Am 19.12.1941, also unmittelbar nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, ließ die Regierung im Hinblick auf die zunehmenden Kriegshandlungen und zur Sicherung der Bevölkerung ein Gesetz über provisorische Maßnahmen einer Kriegsversicherung proklamieren, welches am 26.1.1942 in Kraft trat. Am 10.9.1943 ereignete sich das Tottori – Beben, welches zur Novellierung des obigen Gesetzes führte: am 15.2.1944 wurde das Gesetz über außerordentliche Schadensversicherung zu Kriegszeiten verabschiedet, das am 25.4.1944 in Kraft trat. Im Rahmen dieses Gesetzes wurde als spezielle Maßnahme für die Dauer des Krieges eine Erdbebenversicherung eingerichtet. Da das Gesetz am 28.12.1945, also etwa vier Monate nach Ende des Krieges, ungültig wurde, hatte die Erdbebenversicherung lediglich eine Dauer von einem Jahr und acht Monaten.

d) Nachdem die turbulente Phase der unmittelbaren Nachkriegsjahre überstanden war, begann der Verband der japanischen Schadensversicherungen im Juli 1952 mit der Untersuchung einer Versicherung für Erdbeben- und Sturmschäden. Er veröffentlichte im Februar des folgenden Jahres ein Programm zur Einrichtung einer Erdbebenversicherung, dessen Hauptmerkmale folgendermaßen zusammengefaßt werden können: die Versicherung umfaßt Wohnungen und Hausrat; sie gilt bei den durch Erdbeben verursachten Einstürzen, Bränden, Flutwellen und Erdrutschen; sie kann auf freiwilliger Basis an die Feuerversicherung angeschlossen werden; die Versicherungsfirmen leisten Zahlungen bis zu einer Gesamthöhe von 2,5 Milliarden Yen; bei Überschreiten dieser Obergrenze springt die Regierung ein. Da die Meinungen innerhalb der Versicherungswelt jedoch divergierten und keine Aussicht bestand, daß die Regierung die Rolle einer Rückversicherung übernimmt, konnte eine derartige Versicherung nicht eingeführt werden.

e) Japan erfüllte mit Wirkung vom 1. April 1964 die in Artikel 8 des IMF – Abkommens festgelegten Bedingungen und trat am 28. April des gleichen Jahres der OECD bei. Die gesamte japanische Wirtschaft wurde einer Libe-

ralisierung unterworfen, und auch die Schadensversicherungen mußten zur Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ihre Basis verbessern. Als eine Reformmaßnahme wurde die Ausweitung der durch Versicherungen übernommenen Schadensfälle diskutiert. Dabei wurde als eine potentielle Erweiterung auch auf die Einführung einer Erdbebenversicherung und einer Versicherung für Sturm- und Wasserschäden hingewiesen.

Es wurde schließlich zur Prüfung einer Erdbebenversicherung eine Expertenkommission einberufen, die nach etwa eineinhalbjährigen Beratungen im April 1964 einen vorläufigen Bericht vorlegte. Nur wenige Wochen später wurde die Region um Niigata von einem starken Erdbeben erschüttert. Dieses Beben spielte bei der letztendlichen Einführung einer Erdbebenversicherung in Japan eine ganz entscheidende Rolle.

## **2. Der Zeitraum nach 1964**

a) Am 16.6.1964 ereignete sich um 13 Uhr Ortszeit in der Region Niigata ein gewaltiges Erdbeben der Stärke 7,7, welches in Japan als Niigata – Beben bekannt wurde. Es kamen damals 26 Menschen um, 1.960 Häuser wurden total und weitere 6.640 Gebäude teilweise zerstört. Zudem waren 15.298 Häuser von einer durch das Beben ausgelösten Überschwemmung betroffen. Besonders die durch ein als Verflüssigung bekanntes Phänomen hervorgerufenen Schäden hatten einen erschreckenden Umfang. Dieses Erdbeben war Anlaß dafür, daß nun mit allem Nachdruck die Einführung einer Erdbebenversicherung in Japan vorangetrieben wurde.

b) Der Wahlkreis des damaligen Finanzministers Kakuei TANAKA lag in der Präfektur Niigata und somit in der unmittelbar von dem Erdbeben betroffenen Region. TANAKA äußerte sich nach einer Tour durch das Katastrophengebiet am 18.6.1964 gegenüber Journalisten folgendermaßen: “Das gegenwärtige Versicherungssystem, welches bei Erdbebenschäden keine Entschädigungen vorsieht, ist problematisch. Aus Anlaß des jetzigen Ni-

igata – Bebens ist es erforderlich, schnellstens eine Erdbebenversicherung einzurichten. Sollten die Schadensversicherungen eine solche Erdbebenversicherung nicht übernehmen, muß der Staat an ihre Stelle treten.”

Die von TANAKA vorgebrachte Option einer staatlichen Erdbebenversicherung wurde von den Versicherungen als eine große Bedrohung empfunden. Es wäre für die Schadensversicherungen äußerst schwer gewesen, in dieser Lage die Übernahme einer Erdbebenversicherung abzulehnen. Das Finanzministerium bemühte sich in der Tat um ein schnelles Vorgehen, denn es ließ verlautbaren, man wolle aus Anlaß des Niigata – Bebens die Neueinführung einer Erdbebenversicherung mit allem Nachdruck verfolgen und möglichst schon während der kommenden regelmäßigen Plenarsitzung einen Gesetzesentwurf vorlegen, der im April 1965 in Kraft treten soll. Bereits am 13. Juli, also etwa ein Monat nach dem Erdbeben, brachte Finanzminister TANAKA auf einer Generalversammlung der beratenden Kommission für Versicherungsfragen eine Anfrage ein, um konkrete Maßnahmen zur Errichtung einer Erdbebenversicherung prüfen zu lassen. Ein Ausschuß der Kommission widmete sich dieser Prüfung und legte am 23.4.1965 auf der Generalversammlung der Kommission für Versicherungsfragen einen Bericht vor, der direkt angenommen wurde. Am gleichen Tag wurde dem Finanzminister (Kakuei TANAKA ) hierüber Bericht erstattet. Zwischen dem Erdbeben und dem Bericht der beratenden Kommission für Versicherungsfragen lagen somit lediglich 10 Monate. In dem Bericht wurde zwar auf die zahlreichen mit Etablierung einer Erdbebenversicherung verbundenen Schwierigkeiten hingewiesen, eine Einführung jedoch nicht als unmöglich eingeschätzt. Besonders hervorgehoben wurde, daß es wohl unmöglich sei, von Beginn an ein ideales System zu etablieren; vielmehr müsse eine Versicherung eingeführt werden, die wirklich praktikabel sei.

c) Im folgenden soll kurz auf damalige Tendenzen bei den mit Versicherungsfragen befaßten japanischen Wissenschaftlern eingegangen werden.

Etwa ein Monat vor Abgabe des Berichtes der Kommission für Versicherungsfragen fand am 20.3.1965 in Osaka eine Versammlung der Kansai-Sektion des Verbandes japanischer Versicherungswissenschaftler statt.

Auf dieser Versammlung hielt Ikusaburo SHIINA, Professor an der Kansai-Gakuin Universität, einen Vortrag, der unter dem Thema " Unrealisierbarkeit einer Erdbebenversicherung " stand. Seine Ergebnisse können folgendermaßen zusammengefaßt werden: a) Erdbeben treten sehr häufig auf und können mitunter Schäden enormen Ausmaßes verursachen. b) Eine Vorhersage der Häufigkeit von Erdbeben ist nicht nur schwierig sondern praktisch unmöglich. c) Wenn sich die Häufigkeit von Erdbeben nicht genau bestimmen läßt, ist es unmöglich, die Höhe der Versicherungsprämie festzulegen. Eine Erdbebenversicherung läßt sich folglich nicht auf Grundlage moderner Versicherungstheorien verwirklichen. d) Da in Gebieten mit reger Erdbebenaktivität viele Menschen einer Erdbebenversicherung beitreten werden und auf der anderen Seite die Zahl der Versicherten in Gegenden mit geringer Erdbebenhäufigkeit niedrig sein wird, findet eine Art Gegenauslese statt. e) Bei Erdbeben können extrem große Schäden auftreten; in einem solchen Fall ist es unmöglich, Entschädigungen für alle entstandenen Schäden zu zahlen. Lediglich ein Teil des Schadens, zum Beispiel nur 10%, könnte dann durch eine Versicherung ausgeglichen werden. Eine Versicherung könnte dann aber ihre eigentliche Funktion nicht erfüllen. Die anderen anwesenden Wissenschaftler waren überwiegend gleicher Auffassung wie Prof. SHIINA.

d) Entgegen aller geschilderten Bedenken auf Seiten der Wissenschaftler liefen die Vorbereitungen zur Einführung einer Erdbebenversicherung unter Hochdruck weiter.

Die Schadensversicherungen eröffneten am 30.5.1965 eine Vertreterversammlung, auf welcher der letztendliche Beschluß zur Einführung einer Erdbebenversicherung gefaßt wurde, und eine Kommission zur Tarifierung der

Versicherungsprämien hielt am 16.6.1965 eine außerordentliche Versammlung ab, auf der die Höhe der Versicherungsprämie festgesetzt und dem Finanzminister gegenüber ein entsprechendes Gesuch zur Genehmigung eingereicht wurde. Am 20. und 26.4.1966 wurde dann während der 51. Plenarsitzung des Unterhauses im Finanzausschuß der Gesetzesentwurf zur Einführung einer Erdbebenversicherung beraten. Die dabei geäußerten Fragen und Bedenken konzentrierten sich auf folgende Punkte: a) Auf welcher Grundlage werden die Prämien der Erdbebenversicherung festgesetzt? b) Ist die Versicherungssumme, die für Gebäude auf einen Höchstbetrag von 900.000 und Hausrat auf 600.000 Yen veranschlagt war, nicht zu niedrig? c) Besteht nicht die Notwendigkeit, daß sich die Versicherungen um eine Verringerung der Prämien bemühen müssen? d) Entschädigungen der Versicherungen sind nur im Falle eines Totalverlustes vorgesehen; ist es nicht erforderlich, daß auch bei Teilverlusten Entschädigungen gezahlt werden? e) Die Versicherungen dürfen durch die Übernahme einer Erdbebenversicherung keinen Gewinn erzielen. Der Gesetzesentwurf wurde am 26. April im Finanzausschuß verabschiedet, passierte am 28. April das Unterhaus und am 11. Mai schließlich das Oberhaus. Die Erdbebenversicherung trat schließlich am 1.6.1966 in Kraft; damit lagen also zwischen dem Niigata – Beben und der Implementierung einer Erdbebenversicherung nur gut 23 Monate. Die Erdbebenversicherung Japans wurde somit nach dem Prinzip “schnell, aber schlampig” eingeführt; sie enthielt daher zahlreiche Defizite.

### **III. Inhalt und Situation der gültigen Erdbebenversicherung**

#### **1. Inhalt der Erdbebenversicherung**

a) Die Versicherungen übernehmen Schäden, die unmittelbare Folge von Erdbeben, Vulkanausbrüchen und den dadurch ausgelösten Flutwellen sind;



weiterhin stehen sie für Schäden gerade, die bei den durch derartige Naturkatastrophen mittelbar verursachten Bränden, Zusammenstürzen, Überschwemmungen und Erdrutschen entstehen.

b) Der Gegenstand der Versicherung ist auf Wohngebäude und Hausrat beschränkt. Auf den Versammlungen der beratenden Kommission für Versicherungsfragen war intensiv darüber diskutiert worden, welche Dinge Gegenstand der neuen Versicherung sein sollten. Da die Erdbebenversicherung eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Grundlage der Bevölkerung verfolgte, hatte man sich für eine Beschränkung des Umfanges auf Wohngebäude und Hausrat entschieden. Auch die Frage, ob Hausrat in die Versicherung einzuschließen sei, war kontrovers erörtert worden, da man die Schadensbemessung bei Hausrat für schwierig hielt.

c) Eine Erdbebenversicherung kann nur im Anschluß an eine gewöhnliche Feuerversicherung abgeschlossen werden. Um eine Art Gegenauslese zu verhindern, es ist nicht möglich, lediglich einer Erdbebenversicherung beizutreten. Die Häufigkeit von Erdbeben ist in Japan je nach Region unterschiedlich hoch; wäre der alleinige Abschluß einer Erdbebenversicherung möglich, würde die Versicherung ein unzumutbares Risiko eingehen.

d) Die Versicherungssumme betrug bei Einführung der Erdbebenversicherung für Wohngebäude 900.000 Yen und für Hausrat 600.000 Yen. Da dieser Betrag viel zu niedrig angesetzt war, wurde er in den Folgejahren mehrfach angehoben; gegenwärtig liegt er für Wohngebäude bei 50 Millionen Yen und für Hausrat bei 10 Millionen Yen. Die Versicherungssumme der Erdbebenversicherung ist auf die Hälfte der an sie gekoppelten gewöhnlichen Feuerversicherung begrenzt. Wenn zum Beispiel für ein Gebäude im Werte von 50 Millionen Yen eine Feuerversicherung in gleicher Höhe abgeschlossen wurde, so beträgt die Versicherungssumme der Erdbebenversicherung nur 25 Millionen Yen.

e) Im Versicherungsfall werden neben Totalverlusten auch Halb-oder Teil-

verluste entschädigt. Bei Einführung der Erdbebenversicherung waren die Zahlungen der Versicherungen zunächst nur auf Totalverluste beschränkt. Daß dies ein erheblicher Mangel war, kam anläßlich des Miyagikenoki – Bebens ans Licht, welches sich am 4.6.1978 ereignete. Bei diesem Erdbeben waren zwar beträchtliche Schäden entstanden, doch da es nur wenige Totalverluste gab, fielen die Entschädigungszahlungen der Versicherungen entsprechend niedrig aus. Dies war Anlaß dafür, daß in der Folgezeit auch bei Teilverlusten Entschädigungen gezahlt wurden.

f) Bei der Berechnung der Versicherungsprämien wird nach einer ganz besonderen Methode verfahren. a) Das gesamte Land ist in vier Bezirke aufgeteilt, für die jeweils eigene Tarife gelten. b) Bei den Prämien wird weiterhin zwischen Wohngebäuden aus Holz und solchen aus anderen Materialien unterschieden. c) Zudem wird zwischen Gebäude und Hausrat differenziert. So beträgt etwa für ein Wohnhaus in Holzbauweise in Tokyo (Region 4), das für 10 Millionen Yen versichert ist, die jährliche Versicherungsprämie 43.000 Yen; die Prämie für den mit 5 Millionen Yen versicherten Hausrat liegt dann bei 21.500 Yen ( zusammen also 64.500 Yen).

g) Bei der Erdbebenversicherung handelt es sich nicht um eine staatliche sondern um eine von privaten Versicherungsgesellschaften getragene Versicherung. Entschädigungen bis zu einem gewissen Volumen werden allein von den Schadensversicherungen getragen. Bei Schäden, die darüber hinausgehen, leisten die Versicherungen und der Staat Entschädigungen. Je höher diese Beträge ausfallen, desto größer wird der vom Staat getragene Anteil.

## **2. Gegenwärtige Situation der Erdbebenversicherung**

a) Der Anteil der Haushalte, die eine Erdbebenversicherung abgeschlossen haben, ist sehr gering. Bei Einführung der Erdbebenversicherung im Jahre 1966 gab es in Japan 26.403.437 Haushalte; in der unmittelbaren Folgezeit

traten 4.376.599 Haushalte und damit etwa 16,6% einer Erdbebenversicherung bei. Dieser Anteil fiel jedoch danach und lag 1989 bei nur 7,7%. In der südlichen Kanto – Region (Tokyo und die Präfekturen Kanagawa, Saitama und Chiba), wo das Risiko von Erdbeben am höchsten ist, nehmen 15,5% der Haushalte eine Erdbebenversicherung in Anspruch. In der Präfektur Hyogo, wo die jüngst von einem schweren Beben betroffene Stadt Kobe liegt, beträgt der Wert nicht mehr als 3%. Als Gründe für die geringe Verbreitung der Erdbebenversicherung wird auf die hohen Prämien und den mangelnden Reiz dieser Versicherung hingewiesen. Im Vergleich dazu haben in Japan hingegen etwa 63% der Haushalte eine Feuerversicherung, rund 80% der Bevölkerung eine Unfallversicherung, und beim Abschluß von Lebensversicherungen liegt Japan weltweit an erster Stelle.

b) Im folgenden soll kurz auf die bisher geleisteten Entschädigungen der Erdbebenversicherung eingegangen werden.

In Japan ereigneten sich zwischen 1966 (dem Start der Erdbebenversicherung) und 1991 etwa 35 Beben, die eine Stärke von mehr als 5,5 hatten. Die Zahlungen der Versicherungen für die bei diesen Erdbeben entstandenen Schäden betrugen für Gebäude, bei insgesamt 1.165 Fällen, rund 1,37 Milliarden Yen (ca.DM 19,2 Millionen) und für Hausrat, bei 163 Versicherungsfällen, etwa 57 Millionen Yen (ca.DM 800.000). Zusammen betrugen die Entschädigungen somit rund 1,427 Milliarden Yen (ca.DM 20 Millionen). Bei dem Großen Hanshin – Erdbeben am 17.1.1995 entstand ein Gebäudeschaden von 5.8 Billionen Yen (ca.DM 81 Milliarden). Die Entschädigungen im Rahmen der Erdbebenversicherung lagen demgegenüber bei nur etwa 60 Milliarden Yen (ca.DM 840 Millionen). Die Entschädigungen fielen so erschreckend gering aus, weil im betroffenen Gebiet nur 3% der Haushalte eine Erdbebenversicherung abgeschlossen hatten. Man hält inzwischen eine grundlegende Reform der japanischen Erdbebenversicherung für erforderlich, die Aspekte wie Prämienhöhe, Versicherungsumfang und die Übernahme der Versiche-

rung einschließt. Das Große Hanshin – Beben war zwar Anlaß für eine teilweise Novellierung, doch eine grundlegende Revision steht noch aus.

Da Erdbebenrisiko und Erdbebenschäden eine ganz besondere Qualität zeigen, ist eine Erdbebenversicherung auf der Grundlage moderner Versicherungstheorien schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Alle, die mit diesen Theorien vertraut sind, werden nur allzu gut die Grenzen einer Erdbebenversicherung kennen.